

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN
DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 *Flypaper Effect*

2.1.1.1 Pengertian *Flypaper Effect*

Flypaper Effect merupakan sebuah fenomena dimana pada suatu kondisi terjadi respon belanja yang lebih banyak menggunakan transfer pusat daripada menggunakan pendapatan asli daerah (PAD) pada pemerintah daerah. Tresch (2015:481) menyebutkan bahwa *flypaper effect* adalah suatu kondisi mengenai tanggapan pemerintah terhadap hibah atau bantuan transfer yang lebih tinggi daripada tanggapan pemerintah untuk menaikkan sumber daya yang dimiliki.

Menurut Maimunah (2006) pengertian *flypaper effect* adalah sebagai berikut:

“*Flypaper Effect* atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diprosikan dengan PAD”.

Menurut Oktavia (2014:191) menyebutkan bahwa *Flypaper Effect* merupakan suatu fenomena penyimpangan dalam hubungan transfer keuangan pemerintah pusat dengan penerimaan, hal ini terjadi ketika pemerintah menerima *grant*, maka akan dipergunakan untuk meningkatkan pengeluarannya, dalam hal ini pengeluaran untuk Belanja Daerah ditingkatkan namun tanpa disertai dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Apabila pemerintah daerah merespon dana transfer dari pusat lebih besar dibanding pendapatan daerahnya sendiri maka terjadi *flypaper effect*. *Flypaper Effect* merupakan kondisi keuangan pemerintah daerah dengan pembelanjaan lebih banyak menggantungkan dana transfer daripada dana pemerintah daerah itu sendiri (Mentayani, Hayati dan Rusmanto, 2012:60).

Dapat disimpulkan bahwa *flypaper effect* adalah suatu fenomena dimana pemerintah melakukan kegiatan belanja menggunakan dana transfer yang lebih besar daripada pendapatan asli daerah nya sendiri.

2.1.1.2 Karakteristik *Flyapeper Effect*

Berdasarkan pernyataan diatas *Flypaper Effect* dapat terjadi dalam dua versi, yaitu:

1. Merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah daerah berlebihan,
2. mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Menurut Adventinus Kristanto Lambut dan Novi Budiarmo (2013) syarat terjadinya *Flypaper Effect* adalah:

1. Apabila efek (nilai koefisien) DAU terhadap belanja lebih besar daripada efek PAD dan keduanya sama-sama signifikan,
2. PAD tidak signifikan, maka dapat disimpulkan terjadinya *Flypaper Effect*.

2.1.1.3 Implikasi *Flypaper Effect*

Walidi (2009:35) Secara implisit terdapat beberapa implikasi dari terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota seperti:

1. Menyebabkan terjadinya celah kepincangan fiskal akan tetap ada;
2. menimbulkan ketidakmaksimalan dalam pemanfaatan sumber-sumber pertumbuhan pendapatan asli daerah;
3. menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat;
4. adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer;
5. mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Flypaper effect merupakan suatu kondisi pada saat pemerintah daerah merespon berbeda (lebih boros) dalam menentukan belanja daerah dengan mendasarkan pada transfer dari pemerintah pusat dibandingkan dengan pendapatan asli daerahnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah menunggu alokasi DAU yang diperolehnya sebelum menentukan berapa besar belanja yang akan dihabiskannya, sehingga belanja periode mendatang cenderung lebih besar jumlahnya. *Flypaper effect* mengacu pada suatu kenyataan bahwa Pemda merespon perubahan belanja secara berbeda tergantung pada apakah perubahan itu disebabkan karena peningkatan DAU atau karena peningkatan pendapatan pajak. (Oktavia, 2014)

2.1.1.4 Sumber Terjadinya *Flypaper Effect*

Menurut Rahmatul dan Bustaman (2016:163) *Flypaper Effect* muncul karena adanya penyimpangan dalam teori bantuan pemerintah tak bersyarat bahwa transfer pemerintah pusat memang meningkatkan pengeluaran konsumsi barang

publik, tetapi tidak menjadi substitut bagi pajak daerah. Menurut Sagbas dan Saruc (2008:80) ada dua teori utama dari beberapa penelitian tentang sumber munculnya *Flypaper Effect* yang sering digunakan yaitu *Fiscal illusion* dan *The bureaucratic model*.

2.1.1.4.1 Teori *Fiscal illusion*

Teori *Fiscal illusion* atau Ilusi Fiskal sebagai sumber *Flypaper Effect* mengemukakan bahwa *Flypaper Effect* terjadi dikarenakan ketidaktahuan atau ketidakpedulian penduduk daerah mengenai pembiayaan dan pembelanjaan serta keputusan yang diambil akibat dari kesalahan persepsi tersebut.

Menurut Priyo dan Puspa (2009), Teori mengenai ilusi fiskal pertama kali dikemukakan oleh seorang ekonom Italia yang bernama Amilcare Puviani. Amilcare Puviani menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam institusi menciptakan illusi dalam penyusunan keuangan yang mampu merubah perilaku keuangan. Mueller (1989) sebagaimana dikutip oleh Dollery dan Worthington (1999) memberikan pengertian definisi ilusi fiskal kontemporer sebagai berikut:

“To bring about an increase in government size, for which citizens are not willing to pay voluntarily, the legislative-executive entities must increase citizens tax burdens in such a way that citizens are unaware that they are paying more taxes.... if tax burdens can be disguised in this way, citizens have the illusion that the government is smaller than it actually is and government can grow beyond the levels citizens prefer”

Menurut Priyo dan Puspa (2009), ilusi fiskal mengindikasikan bahwa pemerintah akan melakukan rekayasa terhadap laporan keuangan sedemikian rupa, sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada persepsi/ penilaian maupun

pada tindakan/perilaku tertentu. Ilusi fiskal dapat dideteksi baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran. Apabila terdapat respon yang asimetris terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran, maka dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal.

2.1.1.4.2 Teori *The Bureaucratic Model*

Menurut Armawaddin (2015), Model *The bureaucratic, flypaper effect* adalah hasil dari perilaku memaksimalkan anggaran oleh para birokrat (atau politisi lokal), yang lebih mudah menghabiskan transfer/hibah daripada meminta kenaikan pajak. Dan pada model ini *flypaper effect* dapat terjadi karena kekuasaan dan pengetahuan birokrat atau pemerintah daerah akan anggaran dan tranfer pemerintah. Secara implisit, model *The bureaucratic* ini mendukung *flypaper effect* sebagai konsekuensi dari perilaku birokrat yang bebas menghabiskan transfer (hibah) daripada menaikkan pajak, dikarenakan kenaikan pajak dianggap program yang tidak populer di mata para pemilih atau penduduk daerah.

Dapat disimpulkan Teori *The Bureaucratic model* menganggap terjadinya *Flypaper effect* karena perilaku birokrat yang cenderung mudah untuk menghabiskan dana transfer daripada mengambil kebijakan untuk menaikkan pajak dan retribusi. Pemikiran birokratik memandang bahwa posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik dan berusaha untuk memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya

2.1.2 Pajak Daerah

2.1.2.1 Pengertian Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah:

“Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Berdasarkan Mardiasmo (2018:14) terdapat beberapa pengertian atau istilah yang terkait dengan pajak daerah, antara lain:

1. Daerah Otonom, kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas tertentu dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pajak Daerah, kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah (Pemerintah Daerah) bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
3. Badan, sekumpulan orang atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun tidak melakukan usaha, meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, BUMN, BUMD dan bentuk usaha lainnya.
4. Subjek Pajak, orang pribadi atau badan yang dikenakan pajak.

5. Wajib Pajak, orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan daerah.

Menurut Dharma dan Suardana(2014:2) Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang sangat penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan suatu daerah untuk mendapatkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pajak daerah adalah suatu iuran yang wajib.

Pengertian Pajak Daerah menurut Siahaan (2010:7) bahwa:

“ Iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang,yang dapat dipakasa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.”

Berdasarkan gagasan dari para ahli mengenai pajak daerah, maka dapat disimpulkan bahwa pajak daerah adalah iuran wajib yang dipungut oleh penguasa berdasarkan Undang-Undang kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang. Selanjutnya, pajak daerah digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran daerah nya masing-masing untuk kemakmuran rakyat.

2.1.2.2 Fungsi Pajak Daerah

Pajak daerah memiliki peran penting untuk pelaksanaan fungsi negara atau pemerintah yang terdiri dari fungsi untuk mengatur (*regulatory*), penerimaan (*budgetory*), redistribusi (*redistributive*), dan alokasi sumber daya (*resource*

allocation), maupun kombinasi dari keempat fungsi tersebut. Berdasarkan fungsi diatas, pajak daerah dapat dibedakan menjadi dua fungsi utama, yaitu penerimaan (*budgetory*) dan mengatur (*regulatory*). Namun, perbedaan tersebut tidak dikotomis. (DJPK, 2018)

1. Fungsi Penerimaan (*Budgetory*)

Fungsi penerimaan adalah fungsi utama dalam pajak daerah karena untuk mengisi kas daerah, secara sederhana memiliki arti sebagai alat pemerintah daerah untuk menghimpun dana dari masyarakat untuk pembiayaan pembangunan daerah.

2. Fungsi Pengaturan (*Regulatory*)

Fungsi lain dari pajak daerah adalah pengaturan, dalam hal ini pajak daerah dapat digunakan sebagai instrumen dalam menjalankan tujuan pemerintah daerah. Fungsi pengaturan dapat tercermin dalam pengenaan pajak daerah yang tinggi untuk kegiatan masyarakat yang kurang dibutuhkan dan sebaliknya dikenakan pajak daerah yang rendah untuk kegiatan prioritas bagi pengembangan ekonomi masyarakat.

2.1.2.3 Prinsip-Prinsip Pajak Daerah

Suatu pajak daerah harus memenuhi beberapa prinsip umum, sehingga pemungutannya dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif (DJPK, 2018).

Terdapat beberapa prinsip pokok dalam bidang perpajakan, sebagai berikut:

1. Prinsip Keadilan (*Equity*)

Prinsip keadilan menekankan pada keseimbangan yang berdasarkan kemampuan masing-masing subjek pajak daerah. Dalam artian, pemungutan

pajak tidak ada diskriminasi di antara sesama wajib pajak yang memiliki kemampuan yang sama. Pemungutan pajak harus sesuai dengan batas kemampuan masing-masing subjek pajak.

2. Prinsip Kepastian (*Certainty*)

Prinsip kepastian menekankan pada pentingnya kepastian pajak untuk aparaturnya pemungut pajak maupun untuk wajib pajak. Kepastian yang dimaksud dalam bidang perpajakan meliputi: kepastian subjek, objek, tarif dan dasar pengenaannya.

3. Prinsip Kemudahan (*Convenience*)

Prinsip kemudahan menekankan akan pentingnya saat dan waktu yang tepat untuk wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya, seperti dalam hal pemungutan yang dilakukan adalah ketika wajib pajak daerah telah menerima penghasilan. Negara tidak mungkin melakukan pemungutan pajak daerah pada masyarakat yang tidak memiliki kekuatan dalam membayar.

4. Prinsip Efisiensi (*Efficiency*)

Prinsip efisiensi menekankan pada pentingnya efisiensi dalam pemungutan pajak, yang berarti biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan pemungutan pajak tidak boleh lebih besar dari jumlah pajak yang akan diterima atau dipungut.

2.1.2.4 Kriteria Pajak Daerah

Terdapat beberapa kriteria mengenai pajak daerah, yaitu (DJPK, 2018):

1. Pungutan bersifat pajak dan bukan retribusi.
Pungutan harus sesuai dengan Undang-Undang, yaitu kontribusi wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah yang berupa:
 - a. Tanpa imbalan langsung;
 - b. dapat dipaksakan berdasarkan Undang-Undang;
 - c. digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
2. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
3. Objek & dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Pajak ditujukan untuk kepentingan bersama.
4. Potensi pajak memadai, artinya hasil pendapatan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.
5. Objek Pajak bukan merupakan objek pajak pusat.
6. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
Pajak tidak mengganggu alokasi sumber ekonomi dan tidak merintangai arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.
7. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
8. Aspek kemampuan masyarakat.

Pajak memperhatikan kemampuan subjek pajak, sehingga sebagian besar dari beban pajak tersebut tidak dipikul oleh masyarakat yang relatif kurang mampu.

9. Menjaga kelestarian lingkungan.

Pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada daerah atau pusat atau masyarakat untuk merusak lingkungan.

2.1.2.5 Jenis-Jenis Pajak Daerah

Adapun jenis-jenis pajak daerah berdasarkan BAB II Bagian Kesatu Pasal 2 UU No.28 Tahun 2009 adalah :

1. Jenis Pajak Daerah yang dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Daerah tingkat Provinsi terdiri atas :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

2. Jenis Pajak Daerah yang dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten/Kota terdiri atas :

- a. Pajak Hotel

Pajak hotel adalah pajak atas pelayanan hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap/ istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut

bayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, fasilitas olahraga dan hiburan, serta termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran

b. Pajak Restoran

Pajak restoran adalah pajak atas pelayanan restoran. Restoran adalah tempat menyantap makanan atau minuman, yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk usaha jasa boga atau catering.

c. Pajak Hiburan

Pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan. Hiburan yang dimaksud adalah semua jenis pertunjukan dan pertandingan olahraga yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran.

d. Pajak Reklame

Pajak Reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame adalah benda, alat, pembuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa, atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa, atau orang yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca, dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.

e. Pajak Penerangan Jalan

Pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Dalam hal tenaga listrik disediakan oleh PLN maka pemungutan pajak penerangan jalan dilakukan oleh PLN.

f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C

Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C adalah pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan galian golongan C terdiri dari: Asbes, Batu tulis, Batu setengah permata, Batu kapur, Batu apung, Batu permata, Bentonit, Dolomit, Feldspar, Garam batu (*halite*), *Grafit*, *Granit/andesit*, *Gips*, *Kalsit*, *Kaolin*, *Leusit*, *Magnesit*, *Mika*, *Marmer*, *Nitrat*, *Opsidien*, *Oker*, Pasir dan kerikil, Pasir kuarsa, *Terlit*, *Phospat*, *Talk*, Tanah serap (*fullers earth*), Tanah *diatome*, Tanah liat, Tawas (*alum*), *Tras*, *Yarosif*, *Yeolit*, *Basal*, *Trakkit*.

g. Pajak Parkir

Pajak Parkir adalah pajak yang dikenakan atas tempat parkir di luar badan jalan yang disediakan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan 10 atas pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.

h. Pajak Air Tanah

Pajak yang dikenakan atas pengambilan dan/ atau pemanfaatan air tanah. Subjek pajak air tanah adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/ atau pemanfaatan air tanah.

i. Pajak Sarang Burung Walet

Pajak yang dikenakan atas pengambilan dan/ atau pengusahaan sarang burung walet. Subjek pajak sarang burung walet adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/ atau pengusahaan atas sarang burung walet.

j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Pajak atas Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Subjek PBB Perdesaan dan Perkotaan adalah Orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi dan /atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan atau memperoleh manfaat atas Bangunan.

k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pajak atas perolehan Hak atas Tanah dan/ atau Bangunan. Subjek Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah Orang pribadi atau Badan yang memperoleh Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.

2.1.2.6 Efektivitas Pajak Daerah

Efektivitas adalah ukuran keberhasilan penacapaian suatu tujuan organisasi. Ketika suatu organisasi mencapai tujuan tersebut maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Indikator dalam efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak dari keluaran program dalam mencapai tujuan ataupun saran yang ditentukan.

Sedangkan pajak daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008, pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah terutang oleh wajib pajak pribadi ataupun badan yang dipungut berdasarkan Undang-Undang, tanpa imbalan langsung dan untuk kesejahteraan orang banyak.

Efektivitas Pajak Daerah adalah analisis yang menggambarkan kemampuan pemerintah dalam merealisasikan pajak daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan. (Halim, 2014)

2.1.2.7 Pengukuran Efektivitas Pajak Daerah

Efektivitas merupakan hal yang harus dicapai dan sesuai antara keluaran dengan sasaran. Halim (2014:234) Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil 20 daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah, rumusnya yaitu:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Target Penerimaan}} \times 100$$

(Halim, 2014:234)

Kriteria Efektivitas :

1. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% berarti tidak efektif.
2. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% berarti efektivitas berimbang.
3. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% berarti efektif.

2.1.3 Kemandirian Keuangan Daerah

2.1.3.1 Pengertian Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah merupakan gambaran pemerintah daerah dalam hal ketergantungan daerah terhadap sumber dana pemerintah pusat dan provinsi. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya Pendapatan Asli Daerah yang dibandingkan dengan penerimaan dari Pusat.

Halim (2014:232) menyatakan bahwa Kemandirian Keuangan Daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kemandirian Keuangan Daerah adalah pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah.

2.1.3.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemandirian Keuangan Daerah

Tangkilisan (2017:89) mengemukakan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah, antara lain:

1. Potensi ekonomi daerah, indikator yang banyak digunakan sebagai tolak ukur potensi ekonomi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).
2. Kemampuan Dinas Pendapatan Daerah, kemandirian keuangan daerah dapat ditingkatkan secara terencana melalui kemampuan atau kinerja institusi atau lembaga yang inovatif dan pemanfaatan lembaga Dinas Pendapatan Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah.

2.1.3.3 Pengukuran Kemandirian Keuangan Daerah

Keberhasilan kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan keuangan daerahnya dapat dilihat dari seberapa besar kemandirian keuangan daerah. Daerah yang sudah berhasil dalam pelaksanaan kemandirian keuangan daerah dapat melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan dana transfer dari pemerintah pusat.

Menurut Mahmudi (2010:142) rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya. Rasio kemandirian keuangan daerah, yaitu:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

(Mahmudi, 2010:142)

Berdasarkan formula di atas dapat diketahui bahwa rasio kemandirian keuangan daerah menggambarkan sejauh mana ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, demikian pula sebaliknya

2.1.3.4 Pola Hubungan Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Tabel 2. 1

Pola Hubungan Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0-25	Instruktif
Rendah	>25-50	Konsultatif
Sedang	>50-75	Partisipatif
Tinggi	>75-100	Delegatif

Sumber : Halim, 2014

Menurut Halim (2014:168) hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang paling utama adalah hubungan pelaksanaan Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu:

1. Pola Hubungan Instruktif

Pola hubungan instruktif berarti peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah;

2. Pola Hubungan Konsultatif

Pola hubungan konsultatif berarti campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang dan pemerintah pusat lebih banyak memberikan konsultasi.

3. Pola Hubungan Partisipatif

Pola hubungan partisipatif berarti peran pemerintah pusat semakin berkurang dan tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan telah mendekati mampu dalam melaksanakan urusan ekonomi, peran pemerintah pusat beralih dari konsultasi menjadi partisipatif.

4. Pola Hubungan Delegatif

Pola hubungan delegatif dimana campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah mampu dan mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah. Pemerintah pusat memiliki keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Otonomi Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Titik awal dalam pelaksanaan otonomi daerah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Selain itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Otonomi daerah merupakan upaya dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka menuju reformasi

sektor publik dan kemandirian daerah di Indonesia. Otonomi daerah diterapkan pada setiap daerah yang tersebar di 34 Provinsi di Indonesia. Penerapan otonomi daerah dengan maksud untuk menggali potensi sumber keuangan di daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya serta mengalokasikan sumber daya tersebut untuk belanja daerah untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerah dalam hal lain adalah untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi. Kemandirian keuangan ditunjukkan oleh besar dan kecilnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan pendapatan yang berasal dari sumber lainnya seperti bantuan pemerintah pusat maupun pinjaman daerah.

Mahmudi (2010:134) dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih besar. Dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi ketergantungan pada bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi melalui dana perimbangan.

Menurut Abdul Halim (2014:253) menyatakan bahwa ciri-ciri kemandirian daerah bisa dilihat dari suatu daerah ketika mampu melaksanakan otonomi daerah, yaitu dengan kemampuan keuangan daerah yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan mengelola sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah. Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu daerah dikatakan

mandiri apabila memiliki kemampuan untuk membiayai pembangunan daerahnya sendiri tanpa mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat.

Secara teoritis suatu daerah dikatakan mandiri apabila pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk mengelola keuangan daerah terutama Pendapatan Asli Daerah dan Tingkat Pertumbuhan Ekonomi tanpa mengandalkan sebagian besar bantuan dari pemerintah pusat. Sehingga kemandirian keuangan daerah dapat terwujud. (Hani dan Dadang, 2020:127)

Teori yang sejalan dengan kemandirian keuangan daerah adalah teori *stewardship*. Menurut Sudaryo dkk (2017:54) teori *stewardship* merupakan teori yang menggambarkan situasi dimana eksekutif sebagai *steward* dan bertindak sesuai dengan kepentingan pemilik. Dimana teori ini menjelaskan bahwa pemerintah daerah bertindak sebagai *steward*, yaitu sebagai penerima amanah menggunakan penerimaan daerah untuk kepentingan pembangunan daerah menuju kearah yang lebih mandiri dari segi keuangan.

Dalam mencapai kemandirian keuangan daerah, daerah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya yang ada di daerah seperti pajak daerah. Selain itu, pemerintah pusat memberikan transfer kepada daerah yang digunakan sebagai perimbangan keuangan daerah. Dana transfer tersebut diharapkan akan memberikan peningkatan pembangunan bagi daerah. Namun, kegiatan transfer tersebut tidak selalu berjalan mulus dalam pemanfaatannya sehingga memunculkan berbagai permasalahan yang ada di daerah, salah satu nya adalah *flypaper effect*.

Flypaper effect adalah suatu kondisi mengenai tanggapan pemerintah terhadap hibah atau bantuan transfer yang lebih tinggi daripada tanggapan

pemerintah untuk menaikkan sumber daya yang dimiliki. Tresch (2015:481). *Flypaper effect* atau lebih dikenal efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri.

Terjadinya *Flypaper effect* berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer dari Pemerintah Pusat. Sehingga hal tersebut akan berpengaruh terhadap kemandirian suatu daerah dalam mengelola sumber daya yang ada di daerahnya. Indikator terjadinya *flypaper effect* adalah jika koefisien DAU > koefisien PAD atau dapat difungsikan jika $b_1 > b_2$.

Berdasarkan Suyanto (2010) Teori standar tentang desentralisasi menganggap bahwa tanggungjawab dan pajak akan didesentralisasikan secara bersama-sama, dan setiap tingkat pemerintahan akan membiayai pengeluarannya sendiri. Dalam banyak negara, tanggung jawab lebih didesentralisasikan dari pada pajak dan pembiayaan ditransfer dari pemerintah pusat ke pemerintah subnasional. Hal ini dapat dilakukan dengan banyak cara dan sistem transfer antar pemerintahan dapat dirancang.

Pernyataan mengenai adanya keterkaitan antara kemandirian dengan *flypaper effect* diungkapkan oleh Suyanto (2010) yang menyatakan bahwa terjadinya gejala *flypaper effect* dalam hubungan transfer keuangan pemerintah yang dibuktikan dengan adanya transfer dana perimbangan telah menimbulkan terjadinya ketimpangan fiskal (*vertikal fiscal imbalance*) menjadi lebih besar. Dana transfer mendorong peningkatan pengeluaran daerah otonom menjadi

semakin besar. Akibatnya daerah otonom menjadi semakin tergantung pada penerimaan pemerintah pusat.

Fenomena *flypaper effect* sejalan dengan pernyataan Hines dan Thaler (1995) dalam Jonathan Gruber (2016:298) menemukan bahwa adanya *crowd-out* dari belanja pemerintah oleh federal masih rendah dan sering mendekati nol (total belanja tumbuh sebesar \$ 1 untuk setiap \$ 1 hibah federal). Hal tersebut dinamakan *flypaper effect* karena alih-alih menggantikan pengeluaran negara.

Adanya *flypaper effect* akan berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah hal ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Muhammad Hasan Basri (2014) dengan hasil penelitian *flypaper effect* terjadi di Aceh sehingga kemandirian daerah dalam otonomi daerah belum berjalan di Aceh dan didukung penelitian Ika Kartika dan Leny Suzan (2015), Suyanto (2010), Gregorius N. Masdjojo dan Sukartono (2009), Ahmad Solikin (2016), Haryo Kuncoro (2007), Hani Sri Mulyani dan Dadang Sudirno (2020). Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Bambang Agus Pramuka (2010), Ahmad Burhanuddin (2012), Fitri Amalia (2015) menyatakan *flypaper effect* tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna untuk membiayai pelaksanaan pemerintah daerah dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, Pajak Daerah atau Pajak adalah kontribusi wajib kepada

daerah yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Kementerian Keuangan *Learning Centre*, penerimaan pajak adalah uang yang masuk ke kas daerah yang berasal dari pembayaran pajak, sedangkan pendapatan pajak adalah hak pemerintah yang berasal dari pembayaran pajak yang diakui sebagai penambah kekayaan pemerintah. Terdapat dua (2) jenis pajak yaitu pajak pusat yang dikelola oleh pemerintah pusat dan pajak daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah. Pemungutan pajak daerah dilakukan dan dikelola oleh pemerintah daerah untuk mencapai penerimaa daerah dalam rangka pembangunan daerah.

Salah satu untuk mengoptimalkan penerimaan daerahnya yaitu dengan menilai efektivitas penerimaan pajak daerah dengan tujuan untuk meningkatkan pengelolaan pajak daerah. Mardiasmo (2018: 134) Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi mencapai tujuan maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Indikator efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (*outcome*) dari keluaran (*Output*) program dalam mencapai tujuan program. Semakin besar kontribusi output yang dihasilkan terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi.

Halim (2014:234) Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil

daerah. Dapat disimpulkan bahwa efektivitas pajak daerah adalah ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya penerimaan pajak daerah.

Indikator efektivitas pajak daerah tercermin dari realisasi pajak daerah dibagi dengan target pajak daerah. Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuan. Efektivitas pajak daerah merupakan keberhasilan dalam pemungutan pajak daerah, dibandingkan dengan target anggaran yang telah ditetapkan yang mencerminkan hasil kinerja dari aparat pemungut dari suatu daerah.

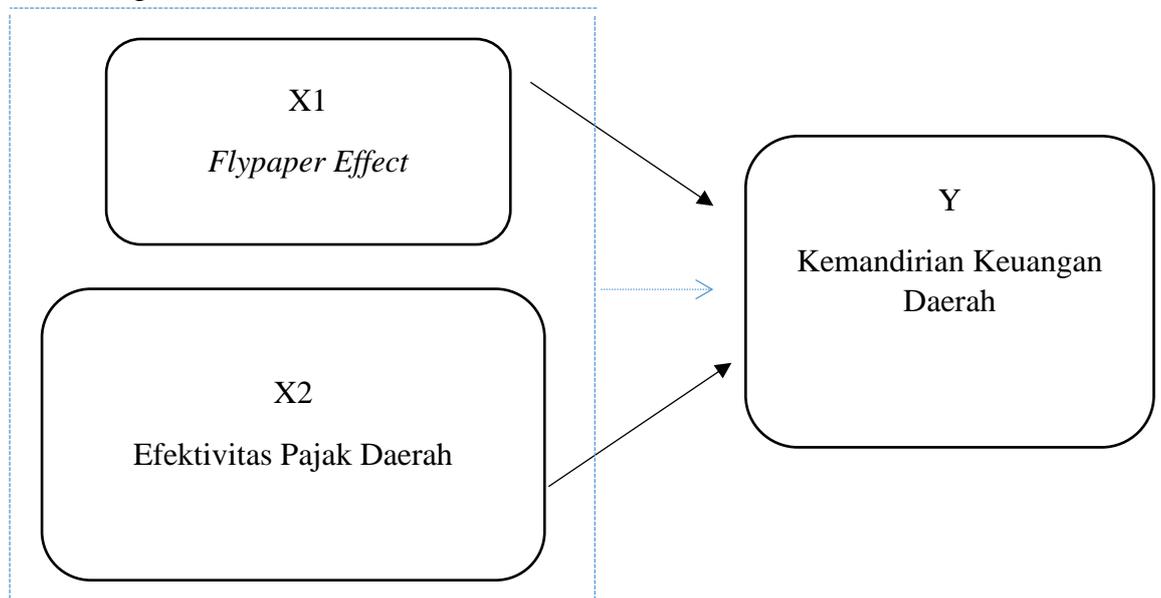
Analisis efektivitas pajak daerah yaitu analisis yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pajak daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Selain itu, analisis efektivitas pajak daerah adalah menggambarkan kemampuan pemerintah dalam merealisasikan pajak daerah yang didapat dibandingkan dengan anggaran yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Halim, 2014:234).

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 100%. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Efektivitas Pajak Daerah dapat memberikan pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Dengan demikian, adanya efektivitas pajak daerah akan berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah hal ini sejalan dengan penelitian terdahulu oleh Randi Primanhandy dan Rahmat Kurniawan (2021) dengan hasil

penelitian efektivitas di Kota Pariaman sangat tinggi dan meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Penelitian lainnya dilakukan oleh Devy S. Octaviana (2014), Devy S. Octaviana (2014), Irsandy Octovido, Nengah Sudjana dan Devi Farah Azizah (2014), Fadly Nggilu, Harijanti Sabijono dan Victoria Tirayoh (2016), Aditya Ramadhan Sriparni dan Maria M. Ratna Sari (2015), Sunarto dan Y Sunyoto (2016).

Bertitik tolak dari judul penelitian sebelumnya, penulis mengajukan penelitian dengan judul **“Pengaruh *Flypaper Effect* dan Efektivitas Pajak Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah”** maka berikut digambarkan kerangka pemikiran teoritis dan indikator yang disajikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

Keterangan : _____ = secara parsial

----- = secara simultan

2.3 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2016) Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dengan demikian, hipotesis dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empiris. Hipotesis dibuat berdasarkan teori sehingga menjadi dasar dari model konseptual dan seringkali berhubungan dalam sifatnya. Hipotesis dapat didefinisikan sebagai hubungan yang diperkirakan secara logis antara dua variabel atau lebih yang ditunjukkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji. Tujuan pengujian hipotesis dapat menegaskan suatu hubungan yang diperkirakan dan dapat ditemukannya solusi untuk mengatasi masalah.

Berdasarkan kerangka penelitian teoritis dan hasil penemuan beberapa peneliti, maka hipotesis dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. *Flypaper effect* dan Efektivitas Pajak Daerah berpengaruh secara parsial terhadap kemandirian keuangan daerah;
2. *Flypaper effect* dan Efektifitas pajak daerah berpengaruh signifikan secara simultan terhadap kemandirian keuangan daerah.

